

LA PROPUESTA TRIBUTARIA DE UN IMPUESTO UNICO DE SANCHO DE MONCADA

VALENTIN EDO HERNANDEZ
Universidad Complutense de Madrid

Introducción

Un arbitrista español, el doctor Sancho de Moncada, propuso en 1619 una reforma tributaria consistente en el establecimiento de un impuesto único sobre cereales. La obra de Moncada es muy breve, pero goza de gran prestigio entre los historiadores, por la precisión de sus estimaciones y el rigor con que fue escrita, hasta el punto que Jean Vilar (1974) ha llegado a preguntarse si no sería Moncada el más importante de los economistas españoles de su tiempo.

A lo largo de la historia moderna con cierta recurrencia se han ido planteando diversas propuestas de un impuesto único. Una de las primeras, enormemente difundida en los diversos manuales por estar ligada a uno de los análisis más completos y con mayor anticipación en el tiempo sobre el funcionamiento del sistema económico, fue la del impuesto único sobre el excedente agrícola de los fisiócratas franceses desarrollada a mediados del siglo XVIII. Otra propuesta interesante fue la de establecer un impuesto único sobre la renta personal planteada un siglo después. Una nueva propuesta que tuvo un gran eco fue la del norteamericano Henry George, que a finales del siglo XIX resucitó el mito del impuesto único sobre la renta pura de la tierra. Otras propuestas destacables son las de Eugène Schueller de establecer un impuesto único sobre la energía, expuesta por primera vez en 1950, y la más reciente de Georges Bernard de 1979 de establecer un impuesto único sobre el capital físico productivo. La obra de Moncada se anticipa más de un siglo a la primera de las aquí mencionadas, lo que le podría dar derecho a una presencia más viva en la historia de las propuestas tributarias.

La gran ventaja de todas estas propuestas y una de las razones últimas de su origen es la simplicidad; sin embargo, a pesar de este atractivo, como ha afirmado Fuentes Quintana, «la unicidad impositiva no ha existido jamás»¹.

¹ Fuentes Quintana (1986), p. 25.

A lo largo de la historia siempre ha habido un número muy elevado de impuestos y los intentos reales de simplificación, como el llevado a cabo durante la Revolución francesa, duraron muy poco tiempo, debido básicamente a la escasez de recursos que proporcionaban los pocos impuestos que quedaban.

La propuesta de Moncada, consistente en sustituir un conjunto de impuestos por un impuesto único, puede analizarse desde una perspectiva moderna. Los análisis más frecuentes consisten en evaluar los efectos de los impuestos basándose en los principios de suficiencia recaudatoria, simplicidad, equidad y eficiencia.

La obra de Moncada y el marco histórico

Se conoce como arbitristas aquellos tratadistas españoles que aportaron sus ideas para mejorar la situación, siempre precaria, de las finanzas de la corona. Este término era aplicado en el siglo xv a personas instruidas capaces de dar soluciones a problemas complejos o de emitir simplemente una opinión experta. El término arbitrista tiene un componente negativo que aquí no se le quiere dar, pues con el tiempo lo que eran opiniones expertas empezaron a ser sustituidas por otras menos expertas. Con todo, este período histórico fue igualmente rico en aportaciones económicas, generalmente basadas en una visión escolástica y mercantilista de la vida y de la economía. En este contexto destacaron algunas contribuciones sobre la teoría de la cantidad de dinero y otras sobre el establecimiento de un sistema impositivo que remediara los males de la Hacienda y de la Economía.

En el año 1619, en medio de un período de crisis económica y financiera real, se publicó una de las obras más coherentes y mejor informadas de la época, *La Restauración Política de España*, de Sancho de Moncada. El libro es un estudio económico completo de la realidad española y, en palabras de Jean Vilar Berrogain, «un plan de estabilización de la economía nacional»². Además, se puede afirmar que es una de las obras mejor estructuradas en sus argumentaciones. Todo el proceso deductivo se apoya en un auténtico modelo económico que, aunque no incorpora explícitamente algunos de los supuestos, recoge las principales variables presentes en la realidad económica.

El libro hace gala de una abundante información estadística que, entre otras cosas, le servirá para calcular los tipos de gravamen que deberían ser aplicados en el sistema impositivo que propone. La «cuenta» es la obsesión de Moncada, pero el objetivo último es demostrar cuál es el verdadero «daño radical de España». La causa del daño, afirma Moncada, no es la tremenda

² Vilar (1974), p. 63.

extensión de las conquistas de España, ni la escasa producción de la tierra, ni la «demasía de trajes», ni el exceso de rigor con que se ejecutan las leyes, ni «haberse dado todos a tener renta» dejando la labor y el comercio, ni la circulación de moneda de mala, sino «el comercio de extranjeros». Los extranjeros, entiende Moncada, sacan de España el oro y la plata con el comercio, con lo cual se empobrece el país. Esta interpretación de la realidad económica responde a un claro enfoque mercantilista, y la solución que propugna no lo es menos, pues propone frenar las importaciones y fomentar las exportaciones. Los productos sujetos a restricción no serían todos, sino los «labrados» o elaborados, es decir, los que incorporan valor añadido. En este contexto, Moncada cree que es muy importante fomentar la actividad económica interior y con este objetivo y con el de recaudar lo suficiente propuso su sistema tributario.

El sistema de Moncada, inviable desde una perspectiva actual, cuenta, sin embargo, con elementos que permiten valorar esta aportación como una de las primeras que se preocuparon por la ordenación del sistema tributario y por los efectos económicos de los impuestos. Además, es uno de los autores que percibe con más claridad algunas de las leyes de funcionamiento económico, especialmente las referentes a los efectos de los impuestos.

*La Restauración Política de España:
descripción de la situación económica
y propuesta de un impuesto único sobre cereales*

La obra de Moncada se halla dividida en nueve capítulos en los que va analizando las causas de «el daño de España». En los primeros capítulos critica algunas soluciones ofrecidas por otros autores, a través de las cuales realiza una detallada descripción de la economía de su época. En los capítulos quinto, sexto y séptimo centra su análisis sobre los impuestos, describe su propuesta y la defiende. Y, finalmente, complementa su obra con otras propuestas de carácter social y cultural.

Uno de los principales objetivos de la propuesta de Moncada es recuperar la actividad económica, que en los primeros años del siglo XVII estaba muy deprimida. Para ello, además de otras medidas menores, propone el establecimiento de un sistema tributario basado en la aplicación de un gravamen único sobre los cereales.

La idea central de Moncada se halla en el Discurso Quinto, titulado «Mudanza de Alcabalas útil al Rey N. S. y a España». En este capítulo afirma: «Cargar la alcabala en un solo género es consejo de antiguas Repúblicas.» Para defender esta argumentación recurre, en primer lugar, a afirmaciones

de escaso contenido económico citando la Biblia y a insignes autores romanos, en un intento, quizá, de convencer a quien no comprende las razones económicas. Pero, más adelante, introduce los argumentos económicos y expone la principal razón que le mueve a proponer la supresión de todos los demás impuestos: «e importa para que ande el comercio libre, y todos se valgan de sus haciendas en ocasiones, sin temor de alcabalas y achaques con que todos acudirán al comercio». En este párrafo, Moncada refleja el malestar de su tiempo. En general, la multiplicidad de impuestos como las alcabalas, recargos, impuestos de consumo, en forma de estanco o de contribución, el servicio de millones y otros, la desigual distribución de la carga, el elevado número de exenciones y el fuerte fraude fiscal, habían creado una atmósfera reivindicativa, en la que se pedía una simplificación del sistema y una mayor justicia.

El malestar social lo sintetiza Moncada de forma admirablemente breve. Sobre este punto de partida desarrolla su propuesta de reforma impositiva, en la que defiende que el impuesto recaiga sólo sobre los cereales: «bien es cargar la alcabala en trigo y cebada». Aquí, sin embargo, no sólo se limita a definir el objeto imponible, sino que fue más allá y calculó los tipos de gravamen: «dos reales de alcabala en cada fanega de trigo, y tres a la de centeno, y un real a la fanega de cebada y otro a la de la avena». E incluso estimó la recaudación: «5.000.000 de personas que comen 8 fanegas y celemines» a 1'5 ducados supondría una recaudación de 7.500.000 ducados.

Las cifras utilizadas por el autor, y en esto hay una amplia coincidencia³, no parecen haber sido extraídas al azar, sino que son fruto de un detallado cálculo. Por lo que su propuesta se encuentra muy lejos de otras más imaginativas y alejadas de la realidad que hicieron algunos arbitristas devaluados de su tiempo. De sus estimaciones se han hecho eco gran número y destacados especialistas en todas las épocas. Jean Vilar incluye una larga lista entre quienes se encuentran Campomanes, Forner, Sempere Guarinos, V. Palacio Atard, J. Larraz, J. L. Sureda y otros. Sus cálculos han sido dados por rigurosos, pero sus análisis también lo son. Sabe simplificar la realidad construyendo un verdadero modelo económico en el que una de las variables más influyentes es el sistema impositivo. Para lograr la recuperación de la economía española propuso el establecimiento de un sistema tributario que fomentara la actividad económica. La reforma consistiría en sustituir el conjunto asistemático y desordenado de impuestos por un sistema de impuesto único. En dicho sistema se suprimirían tanto las alcabalas, que en realidad no eran un impuesto general sobre ventas, sino un conjunto de exacciones impositivas, como los recargos e impuestos sobre el consumo de carácter es-

³ Vilar (1974), p. 64.

pecífico. Además, en otro capítulo también expone argumentos para suprimir el servicio de millones. Todo ello, unido a dificultades de administración e inspección, daba como resultado una situación de anarquía tributaria, gran defraudación y fuertes tipos de gravamen, que desalentaban el comercio. Moncada, en su análisis, incluye una de las principales variables que influyen sobre el comercio como son los impuestos. La propuesta de Moncada consiste en modificar estas variables sustituyendo los impuestos que obstaculizan el comercio por otros que permitan aumentar la recaudación sin perjudicar el crecimiento. El instrumento recaudatorio se centra en la imposición sobre productos de demanda supuestamente inelástica, lo cual aseguraba una alta recaudación sin influir muy negativamente en el nivel de producción.

Una vez descrito el sistema de impuesto único, Moncada trata de defender las virtudes del mismo: «Los provechos de esto (de aplicar el impuesto único sobre cereales) parecen muy grandes.» En esta línea de argumentación enumera nueve puntos o «provechos» con los que intenta convencer a los responsables de la política tributaria de las ventajas de su aplicación. Los nueve puntos, que se enumeran más adelante, están relacionados con alguno de los siguientes principios de la imposición: suficiencia, equidad, simplicidad y eficiencia. En el próximo epígrafe se analizan cada una de las ventajas expuestas por Moncada en relación con cada uno de estos principios. De esta manera a la vez que se analiza la propuesta de Moncada se estará realizando una valoración del impuesto único sobre los cereales según los principios modernos de la imposición. Pero con el fin de facilitar la exposición en vez de enumerar las ventajas de la propuesta de Moncada y establecer las distintas correspondencias con los principios de la imposición, se enumerarán los principios citados y se establecerán las correspondencias con las ventajas que, según el autor de la propuesta, se derivarían de establecimiento del impuesto único sobre los cereales.

Análisis de la propuesta de Moncada

Hoy día existe un amplio consenso acerca de los principios a los que se debe adaptar un buen sistema tributario. Entre ellos destacan la suficiencia recaudatoria, la equidad, la simplicidad administrativa y la eficiencia. Sorprendentemente Moncada, al establecer las consecuencias de su propuesta, enumera una serie de ventajas que coinciden con estos propósitos y que en lo esencial se pueden resumir de la siguiente manera: mejorar la recaudación (el primer provecho), suprimir ineficiencias (el segundo), simplificar la administración (el tercero), reducir los precios (el cuarto), distribuir mejor y más

equitativamente la carga (el quinto), mejorar la estadística y la información (el sexto), aumentar la eficacia y la rapidez en la recaudación (el séptimo), no desincentivar el trabajo y el comercio (el octavo) y repartir la carga para que cada persona pagase la mitad (el noveno).

Para analizar la propuesta de Moncada se pueden reagrupar, las ventajas que, a su juicio, se derivarían del establecimiento del impuesto único, en los cuatro principios ya citados, de manera que a la vez, que se incorporen las consecuencias previstas por Moncada, se estará juzgando la deseabilidad del impuesto desde una perspectiva moderna. Además, en algunos casos donde Moncada no es suficientemente explícito, se podrán mantener hipótesis alternativas que permitan evaluar el realismo de sus previsiones.

Las ventajas u objetivos implícitos del impuesto único sobre cereales expuestas originalmente por Moncada pretendían:

1. Aumentar la recaudación («El primero, el gran aumento de las rentas reales, pues hoy valen cinco millones y medio de alcabalas y millones y valdrían con este medio la mitad más»). Con el aumento de recaudación el sistema satisfaría una de las principales exigencias hechas a cualquier sistema tributario: cumplir con el principio de suficiencia. Para Moncada el establecimiento del impuesto único sobre cereales aumentaría la recaudación del momento de 5.500.000 ducados a «la mitad más». Si las estimaciones son ciertas, como parecen probar las afirmaciones de Vilar, la crítica más inmediata que se puede hacer desde la perspectiva de la suficiencia es que se están comparando unos tributos reales insuficientes con un impuesto teórico. En todo caso la crítica más exigente podría ir dirigida a la incapacidad administrativa o de gestión, pero aquí Moncada parece ser suficientemente realista, como se verá más adelante. Los cambios en la recaudación por modificaciones en los impuestos son difíciles de prever y, por lo tanto, difíciles de enjuiciar; en todo caso, en general, se podría asegurar la incapacidad de un sistema en un análisis teórico, pero normalmente no se podrá garantizar la capacidad recaudatoria del mismo. En este caso no parece que la propuesta de Moncada incluya estimaciones exageradas que aseguren de antemano la incapacidad del nuevo sistema.

2. Hacer más equitativa la carga impositiva («El quinto, que cabría la alcabala a menos, pues carga en los hombros de todos, pues todos comen pan y cargan en más fanegas que las de las moliendas, pues son más fanegas estando por ahechar, y se carga el trigo que se gasta en otras cosas fuera de en comer»). Parece razonable pensar que un conjunto irregular de impuestos, que recaigan en unos pocos productos consumidos con diferente intensidad por familias con distintos niveles de renta, sea, en principio y desde la perspectiva

de la equidad horizontal, más injusto que un impuesto que se reparta más uniformemente entre todos. Moncada establece una serie de exenciones al afirmar que una parte del consumo de cereales no debería pagar tributo: «no ha de pagar alcabala la cebada que comen las mulas de arar» y afirma, refiriéndose al labrador, que sólo debería de pagar por lo que se come. Estos comentarios son razonables, pues está expresando algo que hoy es práctica habitual en el cálculo del beneficio empresarial y que consiste en considerar gastos deducibles todos los gastos necesarios para la realización de las actividades económicas. Por otra parte, Moncada introduce la equidad vertical al afirmar que los ricos poseen «veinte cabalgaduras en promedio» excluidas las de labor y por tanto los impuestos que paguen los más ricos por el consumo de cereales serán mucho mayores. Esta consideración introduce un factor de progresividad, aunque nada garantiza que esta aparente progresividad, en «promedio», suponga que unos ricos paguen mucho, pero otros no, o incluso podría haber pobres que pagasen más que algunos ricos. En realidad la imposición selectiva sobre el consumo es discriminatoria y no equitativa porque grava en función de las preferencias de consumo y no en función de la renta, la riqueza o el consumo global que son las variables que permiten apreciar la capacidad de pago.

Es posible pensar que Moncada supusiera que la demanda de «cabalgaduras» era más bien inelástica. Este razonamiento se basa en algunas consideraciones que el autor hace sobre los productos que deberían ser gravados con un impuesto. Moncada había descartado las cosas superfluas porque «siendo tan caras no se gastarían», es decir, no se comprarían al costar más como consecuencia del impuesto. Por lo tanto, si Moncada tenía muy en cuenta la reacción de la demanda a los cambios en los precios, lo que hoy llamamos elasticidad-precio de la demanda, es difícil pensar que olvidase valorar la elasticidad de la demanda de «cabalgaduras». Lo más lógico es inclinarse a pensar que los ricos, a juicio de Moncada, no iban a variar mucho el número de caballos que poseían, a pesar de establecer un impuesto sobre el consumo de cereales. La ausencia de explicaciones concretas puede deberse al esfuerzo por ahorrar comentarios en aras de la brevedad de su obra, que era uno de los principales objetivos de su trabajo.

Con todo, no se puede decir que el sistema propuesto fuera equitativo, puesto que ni concreta en qué consistía la desigualdad ni estima la posible distribución de carga. Más bien se puede decir que tan sólo expone algunos argumentos explicativos que defienden una cierta progresividad. Al no utilizar, en sentido estricto, los conceptos de equidad horizontal y vertical no puede establecer con precisión las posibles propuestas de progresividad. Moncada observa la desigualdad horizontal y la vertical, y desea corregirla, pero

no dispone de instrumentos de medida que le permitan cifrarla y fijar algún objetivo redistributivo deseable.

En general, los impuestos selectivos sobre el consumo rara vez son progresivos y normalmente no son equitativos desde la perspectiva de la equidad horizontal. Normalmente, se exige un cierto grado de progresividad para que haya equidad vertical y para ello es preciso que la elasticidad-renta de la demanda sea mayor que uno y que la elasticidad-precio de la demanda sea muy baja, es decir, que el consumo aumente de forma más que proporcional conforme aumenta la renta y que los productos consumidos no tengan sustitutos próximos. Por otra parte, la equidad horizontal exige igualdad de trato fiscal para los que tienen las mismas rentas. Sin embargo, el pago tributario en el caso del consumo de cereales no depende de las rentas, sino de las preferencias de los consumidores. En los impuestos sobre consumos se da lo que algunos economistas han denominado «efecto capricho», pues con las mismas rentas, distintas preferencias de consumo conducirán a diferentes cargas tributarias. Los cereales pueden ser demandados de una forma aproximadamente igual por cada individuo, pero aun suponiendo una demanda individual igual en cada consumidor, no se evitaría otro de los aspectos negativos de estos impuestos: el efecto «perversidad familiar». Suponiendo una demanda idéntica para cada consumidor, las familias con mayor número de miembros consumirán más. Por lo tanto, con rentas iguales pagarán más impuestos las familias con mayor número de miembros. Además, el establecimiento de un impuesto alterará las cantidades consumidas aumentando o disminuyendo la cantidad del bien gravado que demandará cada consumidor.

Desde una perspectiva actual, no se puede afirmar que el sistema de imposición propuesto por Moncada fuese equitativo tanto desde la equidad horizontal como desde la equidad vertical. Por una parte, rentas iguales podrían pagar impuestos diferentes y, por otra parte, aunque la demanda fuera poco elástica no habría garantías de que los más ricos consumieran más cereales y pagaran más impuestos.

3. Mejorar la administración («El tercero, librar al reino de tantos cobradores y ejecutores, que dicen pasan de cien mil, y de tantos pleitos y denunciaciones, y vejaciones. El sexto, sabráse el pan que se coge, para que la agricultura no vaya en disminución. El séptimo, pues al cabo del año estará pagada la alcabala del pan comido.»). Aquí Moncada refleja claramente su preocupación por los costes de administración. En otras partes del texto se explica que la ejecución del sistema que propone sería mucho más fácil. Esto lo demuestra al compararlo con el control y exacción de impuestos en «las moliendas», porque es difícil poner «un fiel con peso y libro en cada parada de molinos que de cédula, sin la cual no lo reciba el molinero», y con el impuesto sobre cereales se evitaría. El nuevo sistema no sólo se «excu-

sa arcas, llaves, cédulas, fieles, alcaldes», sino que evita el fraude. «Todo el lugar sabe lo que cada uno coge, y es fácil averiguar por la siembra, y diezmo, y declarándolo luego, en cogiéndolo ante el escribano, y es ordinario decirlo (por) los que ayudan en las eras, y a entrar el pan.» Además, sería fácil de cobrar a los cosecheros «cuando vendan o paguen renta, o diezmo, o deuda han de cobrar de cada fanega la alcabala, y aquél del otro, hasta que la viene a pagar el consumidor como paga los millones». Además, la administración mejoraría igualmente porque al cabo del año se habría liquidado un período impositivo.

La posibilidad de tener un control de la producción anual era importante desde el punto de vista de la recaudación, pues el conocimiento de la base imponible es el requisito más importante de control e inspección para la Administración. Sin embargo, Moncada no se queda en la posibilidad de evitar el fraude, sino que acaricia la idea de regular o incrementar la producción agrícola a través de algún otro tipo de política económica, al afirmar «sabrás el pan que se coge, para que la agricultura no vaya en disminución. Este control no cabe duda hubiera sido un instrumento muy útil a la Administración.

Aparentemente, Moncada llega a una conclusión cierta, ya que parece que habría una mejora del conocimiento de las bases y una gran facilidad para la inspección. No obstante cuando se trata de evaluar las posibilidades de administración de un impuesto nuevo no se puede hacer ningún juicio definitivo hasta que su aplicación efectiva ha tenido lugar.

4. Fomentar la actividad económica. («El cuarto, todo sería barato siendo libre de alcabala. El octavo, porque sería de consideración cargar la naturaleza que no se cansa y no a la industria humana en el comercio, y más en España tenida por enemiga de trabajar, es bien que se aten las manos con apensionarla con alcabala. El segundo, de acudir todos libremente al comercio. El nono, que en su gasto ordinario, de todos los gastos habría que pagar cada persona más de tres ducados de alcabala, que se les carga en cuanto compran, y con pagar ducado y medio ahorran la mitad.»)

Estas cuatro ventajas están relacionadas con la actividad económica y la eficiencia de los impuestos. Cada una refleja un aspecto diferente que puede ser analizado por separado. En general, el efecto inicial de los impuestos en condiciones de oferta y demanda normales es un aumento del precio, una disminución de la cantidad intercambiada y una pérdida de eficiencia.

En el punto cuarto, Moncada refleja la consecuencia inmediata de una supresión de impuestos en algunos productos. Al sustituir impuestos generales y otros específicos por un impuesto único sobre cereales, todos los productos, excepto los cereales, quedarían libres de carga impositiva, reducién-

dose, normalmente, el precio de venta y aumentando la cantidad vendida. Sin embargo, el aumento de los impuestos sobre cereales produciría, normalmente, una elevación de los precios de estos productos y una disminución de las cantidades intercambiadas⁴.

El resultado final, suponiendo que son bienes con demandas normales, sería una reducción del consumo de cereales y un aumento de las cantidades intercambiadas de los productos que reducen su carga tributaria. Simultáneamente los precios relativos de los cereales aumentarían y los de los otros productos disminuirían. En este sentido Moncada estaría haciendo, dadas las hipótesis establecidas, una previsión correcta. Sin embargo, tan sólo destaca los efectos positivos y no las consecuencias negativas respecto al volumen de intercambio de cereales.

Otro aspecto que se podría analizar sería el cambio en el grado de eficiencia del sistema, aunque para ello hay que hacer algunas hipótesis con el consiguiente alejamiento de los efectos reales. En general, la eficiencia de un sistema depende de muchas variables, pero si el análisis se concentra en la imposición indirecta y, en concreto, en lo que a grandes rasgos proponía Moncada que era sustituir impuestos generales por uno específico, se pueden establecer algunos argumentos que indiquen los posibles efectos de eficiencia de la reforma tributaria.

Bajo determinadas hipótesis (nivel de renta y consumo constante), un impuesto general es más eficiente que uno específico. Esto llevaría a pensar que la propuesta de Moncada conduciría a una disminución de la eficiencia. Sin embargo, el sistema impositivo existente en la época de Moncada no estaba compuesto de un impuesto general sobre ventas, sino de un conjunto asistemático de impuestos selectivos sobre muy diversos productos que incluso llegaban a superponerse unos con otros. Por lo tanto, a falta de un estudio detallado de los impuestos existentes y del exceso de gravamen asociado, no se podría, en principio, afirmar si se produciría una mejora de la eficiencia. Sin embargo, dada la probablemente baja elasticidad-precio de la demanda de cereales, el exceso de gravamen sería más bien bajo con un único impuesto sobre estos productos. El cambio podría no ser muy negativo y probablemente habría una reducción de la ineficiencia asociada al sistema de tributación indirecta.

Un argumento expuesto por Moncada y repetido por otros autores es la supuesta ventaja de gravar a la «naturaleza que no se cansa» y evitar aplicar impuestos sobre la actividad manufacturera o industrial. Un impuesto sobre la producción agrícola puede desincentivar la actividad agrícola de la misma

⁴ Moncada propuso la supresión de otros impuestos como el Servicio de Millones, pero su inclusión aquí a efectos del análisis de eficiencia introduciría mayor complicación y, probablemente, no añadiría nuevas conclusiones.

manera que cualquier otra actividad económica. Los impuestos, en general, elevan el precio relativo de los bienes sobre cuyas ventas se aplican y tienden a reducir el volumen intercambiado. Al comparar la reducción que se produce en la cantidad de equilibrio intercambiada en distintos mercados se observará que ésta es mayor cuanto mayor elasticidad presentan las funciones de oferta y demanda. La cantidad final de equilibrio después de aplicar un impuesto equivalente sobre las ventas de cereales se reducirá relativamente poco, dada la menor elasticidad de la misma. Además, como la producción de la tierra es constante por unidad de superficie (hay también quien erróneamente se limita a observar el número de granos de trigo por espiga) se puede aparentemente pensar que «la tierra no se cansa», aunque se aplique un impuesto. Sin embargo, la producción agrícola dependerá en lo esencial del trabajo del hombre y ésta es una variable que se modificará en función de la carga tributaria.

El octavo punto parece reflejar una baja predisposición al trabajo, lo que podría interpretarse como una alta elasticidad de la oferta. Esto supondría unos efectos desincentivo más importantes cuanto más elástica fuera la función de oferta. Por lo que se reforzarían los argumentos de Moncada en el sentido de que la supresión de impuestos incentivaría el trabajo en la industria y el comercio.

En general, respecto a los incentivos al trabajo, podría pensarse que Moncada estaba en la línea posiblemente correcta. La supresión de impuestos en productos industriales y comerciales produciría un aumento del trabajo empleado y, además, en una cantidad absoluta probablemente mayor que la reducción que se experimentaría en el empleo en la producción de cereales.

En los dos últimos «provechos» mencionados al principio de este apartado, por una parte, se insiste en el incentivo a la demanda de productos comerciales como consecuencia de la supresión de impuestos y, por otra parte, expone un argumento en el que parece que hay un juego de suma positiva. Aparentemente se reducirían los impuestos por persona a la mitad. Este argumento podría interpretarse referido al gasto que realiza ordinariamente un consumidor medio, por lo que implícitamente está reforzando los argumentos de equidad comentados anteriormente.

En general, desde la perspectiva de la eficiencia no está claro que fuera a haber una mejora de la misma y un aumento de la actividad económica. A favor de la propuesta de Moncada está el argumento del posiblemente menor efecto desincentivador del trabajo de un impuesto selectivo sobre el consumo de cereales que el de varios impuestos sobre el consumo establecidos de forma asistemática. Su apoyo teórico radica en la menor elasticidad-precio de la demanda del consumo de bienes alimenticios básicos. Sin embargo, aun-

que la respuesta no pueda ser concluyente, por la falta de hipótesis o mediciones concretas, en algunos casos se podría afirmar que posiblemente el comercio de bienes «labrados» y la actividad económica aumentase.

Conclusiones

La propuesta de Sancho de Moncada puede incluirse en el debate entre unicidad o multiplicidad impositiva de gran tradición en la Ciencia de la Hacienda. Sin embargo, aunque es una de las más antiguas, si no la más antigua entre las más conocidas, no cabe atribuirse tanto el mérito de su anticipación temporal como el del rigor científico de su obra y la claridad de su enfoque. Tal vez su propuesta de un impuesto único fuera inviable, pero en su obra muestra un profundo conocimiento estadístico y del funcionamiento de la economía. En realidad dispone de un modelo económico con el que puede estimar los efectos de la política impositiva que propone. Además, sorprendentemente, entre los objetivos que el autor desearía que su sistema alcanzase destacan los mismos que se esfuerzan en alcanzar los sistemas tributarios actuales.

La propuesta de Moncada incluye como una de las principales ventajas la simplificación del sistema tributario, pero además persigue otros objetivos que podrían analizarse desde las perspectivas de la suficiencia, equidad y eficiencia. La propuesta de Moncada permitiría no sólo la simplificación administrativa, sino la reducción de costes de administración y la posible reducción del fraude, dada la posibilidad de controlar las cosechas *in situ*. Además de las ventajas para la Administración, el contribuyente también se vería favorecido al ver reducidos los costes de cumplimiento. El establecimiento de un impuesto único sobre los cereales debería lograr, a juicio de Moncada, una mejora de la actividad económica. En este sentido se podría afirmar que mejoraría la eficiencia del sistema al sustituir el conjunto desordenado de impuestos, existente en España a principios del siglo XVII, por un impuesto único sobre los cereales. Además, la supresión de la imposición sobre un gran número de productos probablemente incentivaría la actividad económica y contribuiría a mejorar el saldo comercial exterior.

Los argumentos expuestos por Moncada en relación con las mejoras en la administración tributaria y el fomento de la actividad económica no son garantía de que se fueran a alcanzar dichos objetivos; sin embargo, las hipótesis utilizadas, los datos y la lógica de los razonamientos no presentan debilidades importantes que conduzcan al rechazo de la propuesta de Moncada.

No hay razones concretas para rechazar las posibilidades del sistema propuesto por Moncada de alcanzar una simplificación tributaria y una mejora

de la actividad económica. Sin embargo, es mucho más difícil de aceptar que su propuesta iba a mantener o incluso a mejorar la recaudación y la equidad.

En cuanto a la capacidad recaudatoria, tanto las cifras utilizadas como las estimaciones numéricas realizadas por Moncada podrían ser correctas; sin embargo, el autor olvida algo frecuente y, por otra parte, también muy criticado cuando se proponen reformas, como es la comparación de una situación real con una teórica. Con lo cual no hay garantías de que en la aplicación práctica se consigan los resultados previstos. Normalmente, las pocas experiencias de simplificación, sin llegar a un impuesto único, han generado problemas financieros, lo que hace pensar en las pocas posibilidades de éxito al confiar toda la recaudación a un impuesto único. No obstante, las posibilidades recaudatorias tienen un argumento a favor y es que la economía de la época era eminentemente agrícola.

En cuanto al objetivo distributivo, aunque parece razonable en principio, no es muy seguro hacer depender el logro de un objetivo de las distintas preferencias en el consumo de los individuos. El número de «cabalgaduras» poseído por los más ricos no tiene por qué ser mayor, ni tampoco por qué mantenerse igual después del nuevo impuesto. El principal problema al analizar la progresividad es la ausencia de un índice concreto de medida, aunque implícitamente Moncada parece valorar el bienestar por el nivel de consumo. Si hubiera que llegar a una definición radical se podría afirmar que Moncada valora el bienestar por el número de «cabalgaduras». Esto es criticable fundamentalmente por dos razones: la primera, porque el consumo de «cabalgaduras» no es un buen índice de la capacidad de pago como suelen ser la riqueza o la renta y, la segunda, porque el número de cabalgaduras podría modificarse, en función de los gustos y, especialmente en proporciones importantes, al aplicar impuestos muy elevados sobre el consumo de cereales.

Un análisis económico-fiscal de la obra de Moncada permite destacar algunos aspectos relevantes: en primer lugar, la precisa identificación de las variables más importantes y de las relaciones entre ellas han permitido al autor el diseño de un modelo normativo sobre el que estima los efectos producidos por los distintos impuestos. En segundo lugar, es uno de los primeros en apreciar claramente los efectos económicos de los impuestos sobre la recaudación, la equidad y especialmente sobre la eficiencia y los incentivos. Y, en tercer lugar, se identifican claramente los principales problemas de la hacienda de su tiempo como son la complejidad administrativa, la insuficiencia recaudatoria y los ya mencionados de inequidades y de distorsiones sobre la economía.

La importancia histórica y el valor intrínseco de esta obra es notable, tanto por su anticipación en el tiempo como por el conocimiento del fun-

cionamiento de la economía. En su obra se estudian diversos aspectos de la realidad española, pero el más relevante y el de mayor trascendencia es el análisis de los efectos de los impuestos.

Conociendo los efectos económicos de los impuestos se pueden diseñar los impuestos adecuados para alcanzar los objetivos deseados. En la obra de Moncada los objetivos se muestran como las ventajas que se derivarían de la aplicación del impuesto único sobre cereales. Estas ventajas u objetivos coinciden con las preocupaciones más actuales acerca de la deseabilidad de algunos objetivos en los sistemas tributarios modernos como son: mantener un nivel de recaudación suficiente, simplificar la administración, reducir los costes de cumplimiento, evitar el fraude, mejorar la distribución de la renta y aumentar la eficiencia del sistema y los incentivos al trabajo.

BIBLIOGRAFIA

- FUENTES QUINTANA, Enrique (1986): *Hacienda Pública*, Madrid, Imprime: Rufino García Blanco.
- MONCADA, Sancho de (1974): *La Restauración Política de España* (edición a cargo de Jean Vilar), Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- SUREDA CARRIÓN, José Luis (1949): *La Hacienda Castellana y los economistas del siglo XVII*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- VILAR, Jean (1974): «Conciencia nacional y conciencia económica. Datos sobre la vida y obra del doctor Sancho de Moncada», estudio preliminar a la obra de Moncada.